

# 十年來半總統制在台灣的運作\*

施正鋒\*\*

東華大學民族發展所教授兼原住民族學院院長

## 摘要

即使經過多次的增修條文，中華民國憲法仍然具有相當的半總統制特質，也就是在總統之外，還有一位行政首長。在這裡，我們先將對於憲政體制作理念型的理解，接著，簡單回顧民主化以來的修憲內容，把重點放在總統的人事任命權、以及政治制定權。再來，我們將要考察民進黨、以及國民黨對於當前憲政體制的認知，特別是前總統陳水扁、以及現任總統馬英九的看法。當然，本文的重點在於兩位總統如何面對他所任命的閣揆，尤其是當兩者在對重大政策有所歧見之際，如何進行化解。由於憲政體制並非在政治真空運行，因此，我們也會觀察政黨在國會的相對實力，是否能掌握立法院的過半席次，是否會左右半總統制的順暢運作，也就是執政黨如何形成立法的最小獲勝聯盟。

關鍵字：台灣、憲政體制、半總統制、總統、行政院長、國會

---

\* 發表於台灣大學政治學系、中央研究院政治學研究所籌備處主辦「半總統制與民主學術研討會」。台北，台灣大學社會科學院國際會議廳，2010/6/5。

\*\* 10699 台北市郵政信箱 26 之 447 號；ohio3106@ms8.hinet.net。

## 壹、半總統制的特色

在中央政府的立法、行政、以及司法三權當中，如果我們以立法權與行政權的分（separation of powers）、或者是合（fusion of powers），可以將憲政體制分為「總統制」（presidentialism）、以及「內閣制」（parliamentarism）。美洲國家大致上是脫離殖民地建國而成，沒有君主的包袱，如果不算加勒比海那些原先是由英國屬地轉變而來的國家，絕大多數以美國為馬首是瞻，採取總統制；相對之下，歐陸國家（西歐、北歐）大部分是君主立憲演變而來，由於囿於既有虛尊元首的傳統，總統制注定無法成為選項，內閣制成為唯一的選項。

比較特別的是所謂的「半總統制」（semi-presidentialism），我們又習慣稱為「雙首長制」，看起來好像揉合上述兩種憲政體制原型（prototype）的特色，卻似乎又獨樹一格、有自己的運作邏輯，不能單純視為兩者的混合體（hybridity）（Duverger, 1980; Elgie, 2004; Roper, 2002; Shugart, 2005）。在東歐民主化以後，包括蘇聯解體後的 15 個國家，除了中亞國家青睞總統制，半總統制儼然是被偏好的憲政體制（Elgie, 1999: 14, Fig. 1.1; 2010; Matsuzato, 2006; Protsyk, 2005）。

在 1946 年制定的『中華民國憲法』，雖然當年制憲者各有不同的想像<sup>1</sup>，不過，由於在民選的總統之外（儘管是由國民大會代表間接產生），還有一個必須向立法院負責的行政院長，因此，應該可以歸類為半總統制。在李登輝總統任內，經過多次的增修條款，儘管內閣制的特色逐一被剔除，然而，盲腸般的閣揆仍然被保留，因此，「九七修憲政權<sup>2</sup>」仍然可以算是半總統制。

在總統制之下，選民有兩張票，分別選舉總統、以及國會議員（圖 1）；由於彼此各有自己的權力基礎，總統與國會並無直接的關係，只能透過相互牽制來達到制衡（check and balance）的目的。也就是說，獲得百姓直接授權（mandate）的總統不用對國會負責，而國會也沒有發動不信任案的權力，當然，總統也不能

---

<sup>1</sup> 有關於『中華民國憲法』的看法，見張君勱（1994）、荆知仁（1984）、以及蕭公權（1982）。

<sup>2</sup> 或是「中華民國第二共和」。有關於九七體制的評價，見許世楷（1998）、周育仁（2002）、2002 顧忠華、金恆煒（2004）。

解散不聽話的國會。在最壞的情況下，如果在野黨掌控國會的過半席次，也就是一般所謂的「朝小野大」(divided government)，既然總統與國會議員有固定的任期，彼此只能在法案上相互拉鋸。在這裡，總統既是國家元首、又是政府首長，具有組閣的權力，一個人同時扮演兩個角色。

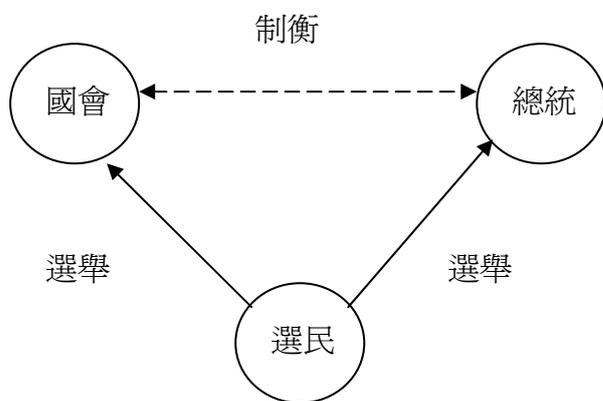


圖 1：總統制

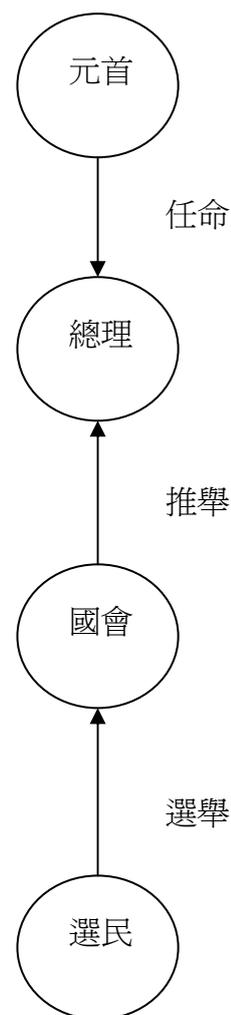


圖 2：內閣制

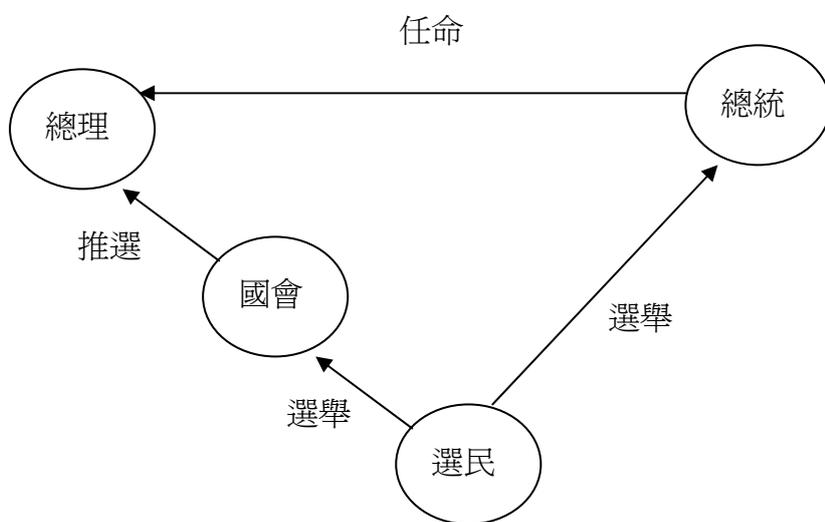


圖 3：雙首長制

相對地，在內閣制之下，選民只有一張票，直接選國會議員，再由議員推舉總理來組閣（圖 2）。由於總理的權力來自於國會，當然必須向國或負責。首先，就程序而言，執政黨必須獲得國會的過半席次，再不然，必須想辦法籌組聯合政府，否則，即使是國會中最大的政黨，少數政府 (minority government) 注定是

短命的。再來，就實質而言，如果國會對於政府的施政不滿意，可以發動不信任案；當然，總理也可以直接訴諸民意而解散國會，進而要求重新舉行改選。不管是君王、還是總統，雖然元首在形式上有任命總理的權力，除非是在群龍無首的情況下，並沒有真正的實權。

就形式而言，半總統制擁有總統制、以及內閣制的特色（未必是優點）。一方面，選民有票選總統、以及國會議員的權利；另一方面，國會所推舉的總理，必須由總統來任命（圖 3）。由於兩位首長都具有民意基礎，就可能出現究竟誰的行政權比較大的爭議；尤其是在野黨掌控國會的情況下，總統考慮立法運作上的順暢，往往會任命對手為總理，也就是法國人所謂的「左右共治」（cohabitation），也因此有人主張半總統制的本質是「自動換軌」（alternation）。

目前，採取半總統制的國家，並非只有當前的法國第五共和國，除了新興的民主國家，包括芬蘭、奧地利、冰島、愛爾蘭、葡萄牙、甚至於戰前的德國威瑪共和國，都可以歸屬於廣義的（generic）半總統制範疇。端賴各國憲政傳統的遞嬗，以光譜方式來描繪總統相較於總理的權力，可以分為強勢總統的支配（法國、俄羅斯），兩者分享權力（波蘭、烏克蘭）、以及虛尊元首（保加利亞、愛爾蘭）（Elgie, 1999: 4）（圖 4）。

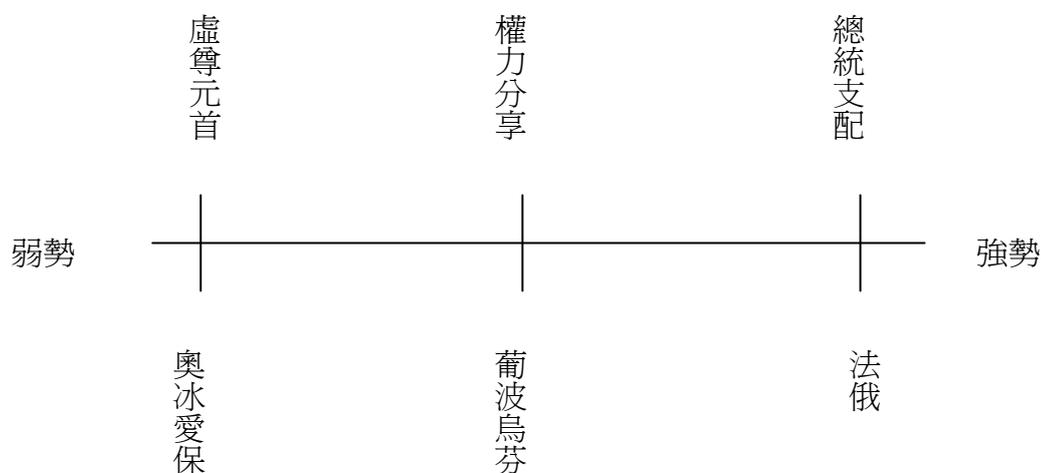


圖 4：雙首長制之下的總統權力

即使以法國第五共和國（1958-）的運作經驗來看，雖然大體算是總統支配的半總統制，總統的權力還要端賴國會的席次，除了是否朝小野大，如果執政黨以國會最大黨來籌組聯合內閣（執政聯盟過半），到底與友黨的實力是否勢均力敵，也就是「對稱結盟」、還是「不對稱結盟」；另外，即使執政黨可以掌控國會，還要看內部是否具有凝聚力、還是派系傾軋（Elgie, 2003; 2009）（圖 5）。

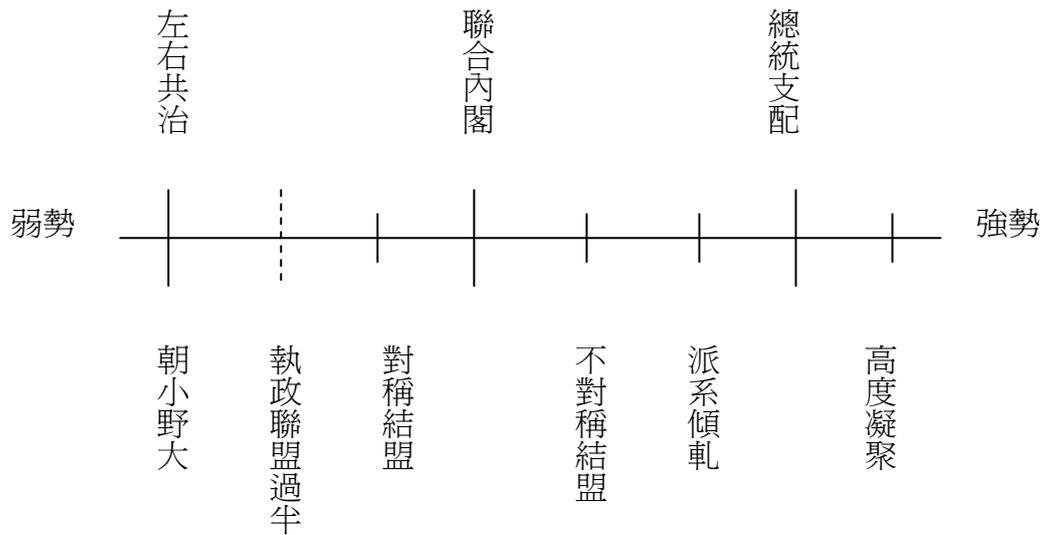


圖 5：法國第五共和國的總統權力

我們可以看到，半總統制本身就具有相當大的異質性<sup>3</sup>（heterogeneity），未必如Lijphart（轉引自Skach, 2005: 2）所嗤之以鼻的「空殼子」（empty cell），也因此，要探究半總統制，不能再侷限於立法與行政權的分合，而是要進一步觀察總統、總理、以及國會之間的三角關係（Wu, 2003）。譬如，Shugart與Carey（1992）根據憲法賦予總統權力，尤其是人事權的多寡，也就是總統任命總理的權力、以及是否有權要求總理下台（免職權），可以將半總統制區再細分為「總統式議會制」（presidential-parliamentarism）、以及「總理式總統制」（primer-presidentialism）。

近年來，由於實務上可觀察的例子越來越多，學者的研究也跨出早期分類的框架，譬如 Skach（2005）把威瑪共和國（1919-33）、以及法國第五共和國（1958-2002）的半總統制經驗，依據朝野政黨在國會的席次分布，概略分為無

3

任何政黨過半（divided minority）、在野黨過半（divided majority）、以及執政黨過半（consolidated majority）三大類，來考察半總統制的穩定、或是治理。最壞的情況是沒有政黨掌控國會的過半席次，結合總統制朝小野大、以及內閣制少數政府的窘狀，總統往往會跳過國會、直接面對選民，結果是國會僵局、政府不穩、以及內閣頻繁改組（頁 17-19）。

整體來看，半總統制既是雙元正當性、又是雙元行政，因此，相較總統制（雙元正當性、單元行政）、還是內閣制（單元正當性、單元行政），總統與總理之間的權力關係不確定，還必須取決於非憲政因素，包括政黨體系、以及執政黨內部的凝聚力。

## 貳、『中華民國憲法』的文本與增修條文

由於『中華民國憲法』有「行政院……對立法院負責」的文字、相關的官員施政報告責任／立委的質詢權、以及立法院可以使用覆議要求閣揆下台（第 57 條），因此，有不少人主張屬於內閣制<sup>4</sup>。在威權統治時代，由於總統掌控黨國體制，憲法被束之高閣，究竟比較近似於何種憲政體制，也就沒有計較的必要。甚至於，坊間也有一種說法，當蔣經國擔任行政院長之際（1972-78），總統蔣介石充分授權，可以說就是內閣制；相對地，當蔣經國真除為總統以後（1978-88），不論是孫運璿、還是俞國華，都只能算是言聽計從的幕僚長，此時，儼然就是實行總統制。表面上看來，好像可以因為總統主導行政與否的風格調整，似乎是相當具有彈性，不過，也因為又過於受到政治形勢左右憲法的詮釋，並不利民主政治所要求的制度化（institutionalization）。

李登輝在 1988 年接任總統，開始以增修條文的方式進行一系列的修憲工程。原本的著眼點，主要是集中在如何提高政權的正當性，包括國會全面改選（第一次，1991）、以及總統直選（第二次，1992）；接著，漸次將重點放在有關

---

<sup>4</sup> 譬如新黨主張「責任內閣制」。

憲政運作的調整，包括取消憲法第 37 條行政院長對於總統人事令的副署權（第三次，1994）、以及第 55 條立法院對於總統任命閣揆的同意權（第四次，1997）。其中，又以第四次增修條文影響憲政關係最為深遠，堪稱為「九七修憲體制」。

經過九七修憲，總統任命閣揆不再需要立法院的同意，大大降低行政雙元的窘境。同時，第三次增修條文所增列立法院對於總統免職閣揆的限制（第 2 條、第 3 款），也在此回被取消。比較糾纏不清的是國會的限制性倒閣權<sup>5</sup>（第 3 條、第 3 款）、以及總統的被動解散國會權（第 2 條、第 5 款），原本的用意是用來彌補立法院失去的閣揆同意權<sup>6</sup>，卻被解釋為走向內閣制；由於國會在倒閣之後，可能面對被總統解散的命運，而且必須在六十天內重新改選（第 2 條、第 5 款），只能算是化解行政與立法僵局的嚇阻性機制，目標是馴服國會，很難就此斷定就是朝內閣制調整。

在李登輝擔任總統任內（1988-2000），除了原來蔣經國政府留下來的閣揆俞國華（1984-89），總共任命了四名行政院長，包括李煥（1989-90）、郝柏村（1990-93）、連戰（1993-97）、以及蕭萬長（1997-2000）。李煥是過渡時期的人物，後來被列為非主流派。李登輝在 1990 年排除黨內的萬難<sup>7</sup>，順利被國民大會推舉為總統，不過，黨內的非主流勢力已經儼然形成<sup>8</sup>，他不得不忍氣吞聲，以杯酒釋兵權的方式任用郝柏村擔任閣揆，彼此貌合神離，甚至於有李登輝是「虎口的總統」的說法（上坂冬子，2001）；此時，對於李登輝來說，制度根本不是問題，在野黨也相當友善<sup>9</sup>，潛在的挑戰是閣揆背後的軍權陰影<sup>10</sup>。

在國會全面改選之後，也就是第二屆立委選舉（1992），雖然國民黨佔有國會絕大多數，不過，經過主流派與非主流派的鬥爭，內部已有濃濃的山雨欲來風

---

<sup>5</sup> 其實是修改憲法第 57 條。

<sup>6</sup> 也就是前立委沈富雄所說的「一套舊西裝換破內褲」。

<sup>7</sup> 李登輝是在 1988 年因蔣經國未及安排接班人而逝，得以繼任總統與國民黨主席，從此國民黨內部政爭不斷，一直要到五年後的 14 全（2003），才算真正鞏固他在黨內的地位。

<sup>8</sup> 包括李煥、郝柏村、以及林洋港。

<sup>9</sup> 當時的民進黨主席先後是黃信介（1988-91）、以及許信良（1991-93）。

<sup>10</sup> 見鄒景雯（2001）的訪談錄。

滿樓氣氛。此時的政治體系雖然在形式上還是一點五黨制<sup>11</sup>，不過，實質上已經是三分天下了；因此，連戰在 1993 年 2 月出任閣揆的同意權，是在民進黨的義助下，才保險過關的。由於國民黨內部因為接班問題衍生派系傾軋，進而導致必須仰賴在野黨來形成國會的最小獲勝聯盟，這樣的挑戰，已經逐漸浮現。

在 1993 年 8 月 10 日，新國民黨連線割席絕交而去<sup>12</sup>，另外成立新黨，在接下來的第三屆立委大有斬獲（1995）；當時，國民黨雖然在形式上勉強保有國會過半席次，不過，國會的政黨板塊已經位移<sup>13</sup>，恰好提供在野黨合縱連橫的機會結構。明顯面對實質不過半的挑戰，李登輝已經預見未來的閣揆同意權不會再是行禮如儀，為第四次修憲取消立法院閣揆同意權埋下伏筆。李登輝在 1996 年與連戰搭檔競選首度直選總統，雖然贏得過半的選票，不過，卻無法掌控國會的過半席次，因此，應該是擔心閣揆的國會同意權無法過關，要求副總統連戰留下來兼任，在當選連戰的請辭書上批示「著毋庸議」；隨後，經大法官會議解釋「並不合宜」，連戰被迫請辭。不過，李登輝既然有民意基礎作後盾，又成功拉攏民進黨主席許信良（1996-98）進行九七修憲，輕舟已過萬重山<sup>14</sup>；在 1997 年接任閣揆的蕭萬長是沒有半點民意基礎的技術官僚，當然是要聽命於總統李登輝。

早在 1992 年二屆立委選後、連戰組閣之前，作為最大在野黨的民進黨，當時由許信良擔任主席（1991-93），對於聯合內閣已經興致勃勃。其實，政治精算的結果，國民黨的主流派並沒有需要民進黨奧援的迫切感，只不過，對於民進黨的投懷送抱，李登輝並未拒人於千里之外。當時，民進黨主流意見是贊成護航連戰<sup>15</sup>；當然，內部也有人主張與國民黨的泛非主流換票<sup>16</sup>。

---

<sup>11</sup> 國民黨（102 席）是獨大的一個政黨，而民進黨（51 席）只能算是零點五個政黨。

<sup>12</sup> 也就是搶先在國民黨舉行 14 全第一次大會之前（8/16-22）。

<sup>13</sup> 國民黨（85 席）、民進黨（54 席）、以及新黨（21 席）在國會的實力大致是 4：2：1，也就是一大、一中、一小。

<sup>14</sup> 到了 1997 年的國民黨 15 全大會上，非主流派已經無力反撲；作為非主流派的最後一名中常委，李煥也在 1998 年的 2 中全會開議前請辭。

<sup>15</sup> 黨內的妥協是 34 名立委進場投反對票，另外 17 人在場外機動待命支持。

<sup>16</sup> 以新國民黨連線為主，再加上一些黃復興黨部、以及華隆集團立委；當然，三者有重疊。另外，也有 15 名左右立委以高育仁為首，他們不甘被主流派收編，因此，與前者有共同的敵人。

接任黨主席的施明德（1993-96），也嗅出政黨板塊開始鬆動的契機，開始有第二波的聯合內閣之議；特別是在新黨由國民黨出走，讓台北市議會在 1994 年產生「三黨不過半」的態勢，施明德因此高舉「全民內閣」為次年立委選舉的主軸，希望以「大聯合政府」的方式來一圓入閣大夢。換句話說，「聯合內閣」是民進黨執政的終南捷徑。終究，國民黨還是取得過半國會席次，施明德轉而以「族群和解」來尋求與新黨進行「大和解」，提出合組「清流執政聯盟」，未果。正當民進黨與國民黨的關係稍有退卻之際，施明德又試圖在總統大選前運作「二月政改」，雖然立法院長改選以一票之差飲恨，卻也讓國民黨心驚膽跳、疲於奔命。隨後，施明德又蘊釀「六月政改」，拒絕連戰前去立法院接受質詢，最後，因為失去黨魁寶座而作罷。<sup>17</sup>

許信良在 1996 年回鍋入主民進黨中央，以台灣社會面對危機為由，主張以聯合內閣方式見習執政，「夜奔敵營」會晤李登輝，幫助國民黨化解民進黨與新黨再度連手爭取立法院長的危機；許信良甚至提出「政黨合流」的概念，主張國民黨與民進黨合組台灣黨，以便取得「社會主流價值的控制權」<sup>18</sup>。至此，以聯合內閣的手段來達成執政的目標，已經蔚為民進黨的主流。

在 1996 年底舉行的「國家發展會議」，也就是 1997 年修憲的會前會，民進黨方面由美麗島、以及新潮流兩個派系主導。表面上，正義連線／福利國系與黨內主流派的爭論主要在於執政途徑（單獨執政vs.聯合政府）、或是憲政體制（總統制vs.雙首長制）之爭，但是在陳水扁、以及謝長廷被納入修憲九人小組之後，黨內反對修憲的國代組成「推動總統制聯盟」頓失怙恃，只得把爭議點轉為「公投入憲」、以及「總統選舉方式採相對多數」，黨內部已經無人有與李登輝意志力對峙的企圖心。在 1998 年的三合一選舉，國民黨又回到一黨獨大的過去<sup>19</sup>，

---

<sup>17</sup> 參見施明德（2009）的自我告白。

<sup>18</sup> 參見許信良（1995）、以及夏珍（1998）。

<sup>19</sup> 國民黨 123 席、民進黨 70 席、新黨 11 席、民主聯盟 4 席、全國民眾聯盟 3 席、建國黨 1 席、新國家連線 1 席、以及無黨籍人士 12 席。

不需民進黨伸出援手<sup>20</sup>。或許，站在李登輝的立場，兩者只是「合作」、而非「聯合」。終究，在李登輝總統任內，民進黨未能分到一杯羹，聯合內閣夢碎。

由於李登輝總統具有選民的授權（mandate），當然是不甘當一個陽春的國家元首<sup>21</sup>；話又說回來，根據『中華民國憲法』文本，行政院長既然可以當作方便的箭靶，或許比在總統制之下，老是要親自上線來得好。只不過，在鞏固黨內權力之際，原本一黨獨大的政黨體系有所丕變，面對在野黨的游擊戰術，不管是為了連戰樑身訂作、還是一勞永逸，李登輝與民進黨攜手合作，透過增修條文拿掉憲法賦予國會的閣揆同意權，應該是合理的選擇。由怒目橫眉的郝柏村、雙眉緊鎖的連戰、到展眼舒眉的蕭萬長，儘管國會秀場不斷，只能偶而發動立法院長改選的奇襲，已經無法撼動總統的威望<sup>22</sup>。

### 參、朝小野大下的陳水扁政府

自從鄭南榕在 1989 年，刊載流亡海外許世楷所草擬的『台灣共和國憲法草案』，在 1990 年代，已經至少有十部以上的憲草出爐<sup>23</sup>（施正鋒，1995）；陳水扁在 2004 年連任總統，正式宣示推動台灣新憲，又帶動綠色陣營另一波討論憲政體制的風潮<sup>24</sup>。大體而言，獨派主張採取總統制，希望一個具有民意基礎的總統，能帶領大家完成獨立建國的任務。相對之下，主張內閣制的人，尤其是國會議員出身者，大致上是對於總統制「贏者全拿」的權力分配方式戒慎小心；當然，也有認為內閣制比較有助於權力分享、或是族群合諧。其實，當時眾人所在意的

---

<sup>20</sup> 當時許信良已經下台，由林義雄擔任主席（1998-2000）；林義雄自來反對任何型式的結盟，認為是政治分贓。

<sup>21</sup> 李登輝（《中央日報》2000/3/21）在下台前，曾經對於九七體制作過如下的看法：

依據憲法增修條文，我國目前的憲政體制是所謂的「雙首長制」。當總統與國會多數黨屬於同一政黨，就傾向於總統制，當總統與國會多數黨不屬於同一政黨，就傾內閣制。

<sup>22</sup> 呂炳寬、徐正戎（2006: 209）稱之為「超級總統制」。

<sup>23</sup> 光是台灣獨立建國聯盟就推出四個憲草：許世楷的『台灣共和國憲法草案』（內閣制）是在 1975 年起草，1988 年改寫，發表於美國的《公論報》；李憲榮有『台灣民主共和國憲法草案』（總統制）；黃昭堂有『台灣憲法草案』（雙首長制）、以及『台灣共和國憲法草案』（內閣制）。

<sup>24</sup> 連台灣團結聯盟（2006）都草擬了總統制、以及內閣制兩版《台灣憲法》。

並不是憲政體制的優缺點<sup>25</sup>，而是以台灣新憲來突顯『中華民國憲法』的不合時宜、甚至於象徵新國家的肇建。

比較令人好奇的是，民進黨內部支持雙首長制者，並不算是少數。譬如林義雄在 1989 年帶回的『台灣共和國基本法草案』，其實是『中華民國憲法』的人權加強版；而民進黨爲了參加國是會議所準備的『民主大憲章』（1990），則是『中華民國憲法』的精簡版<sup>26</sup>。一直到由黃煌雄主導的人民制憲會議所通過『台灣憲法草案』（1991）、以及第二次台灣人民制憲會議所通過『台灣共和國憲法草案』（1994），才擺脫『中華民國憲法』的雙首長制框架，主張總統制（施正鋒，1995）；不過，這兩個憲草其實是非主流人士結合社會運動的產物，與民進黨自來的主張有所距離。進入二十一世紀，陳水扁總統在下台前釋出制定新憲的風向球，有偏好內閣制的說法<sup>27</sup>，是否爲後日東山再起作準備，外人就不得而知。

我們回顧民進黨近二十年來引領風騷的許信良、施明德、以及陳水扁三人，分別主張雙首長制、內閣制、以及總統制，恰好反映出他們在評估民進黨的實力後，對於如何進入體制、或是執政的制度性考量。對於持續主張雙首長制的許信良來說，除了心儀法國第五共和國的肇建者戴高樂，應該是認爲唯一民進黨有可能入閣的方式，就是在國民黨進行清黨之際助一臂之力，或許可以獲得回報閣揆一職。施明德雖然也有類似的政治敏感度，不過，或許是立委出身，相信可以透過捭闔縱橫的能力來取得立法院的龍頭，因而堅持內閣制的立場不變。

其實，陳水扁對於憲政體制並沒有特別看法<sup>28</sup>。從民進黨在台北縣長選舉、以及自己在台北市選舉的經驗來看，只要泛藍分裂，在三分天下的情況下，民進黨的基本面雖然不如國民黨，還是有突圍的機會。在 1997 年的修憲過程，身爲

---

<sup>25</sup> 不只是台獨聯盟有總統制、以及內閣制的憲草，民進黨的新潮流有內閣制、以及雙首長制版，國策中心也有總統制、以及雙首長制版。

<sup>26</sup> 連原住民太魯閣族近年所設計的『太魯閣族自治法草案』（2006），也深受『中華民國憲法』影響，具有強烈的雙首長制色彩。

<sup>27</sup> 21 世紀憲改聯盟（2007）所提出的憲法草案，還有總統制、以及內閣制兩種版本。民進黨前政務官、台灣大學國家發展研究所陳明通（2007）草擬『中華民國第二共和憲法草案』，主張內閣制；是否爲陳水扁所授意，就不得而知。

<sup>28</sup> 見國家藍圖委員會（1999）。

台北市長的陳水扁意興闌珊，只堅持總統選舉制度採取相對多數決就好，其他都是次要的。事後證明，純粹以選勝至上考量，陳水扁的盤算是正確的。

陳水扁在 2000 年以相對多數（39.11%）贏得總統大選，馬上面對如何把選舉聯盟轉換為執政聯盟的現實，包括內閣的行政聯盟、以及國會的立法聯盟，尤其是三黨不過半的政治生態。另外，行政部門的整合，包括總統府、行政院、以及部會，也是必須從頭學習的課題。最後，如何協調府（總統府）、院（立法院黨團）、以及黨（黨中央）的政策，更是首度執政後不能避免的難題。

### （一）三黨不過半下的立法結盟

面對三黨不過半的政黨板塊，如果要形成國會的最小獲勝聯盟，就邏輯上而言，陳水扁總統有下面幾種可能的選項（圖 6）：



圖 6：形成執政聯盟的各種可能

由於國民黨在先前的第四屆立委選舉（1998）掌有國會過半席次，連戰主張依據雙首長制的自動換軌精神，要求民進黨讓出組閣權<sup>29</sup>，也就是所謂的「虛尊

<sup>29</sup> 連戰（《中央日報》2000/11/13）是這樣說的：

基本上我們國家的憲法，在中央即是為「改良式雙首長制」。當總統所屬政黨與國會的多數政黨為同一政黨時，我們的制度就偏向總統制；如果總統所屬政黨與國會的多數政黨分屬不同政黨時，總統也好，所有的部門也好，必須尊重國會多數，也就是偏向雙首長制的內閣型態。……，今天我們總統的政黨與國會多數的政黨不一樣，同時國會的政黨是多數的政黨，中國國民黨是絕對多數的一個政黨，你當然要尊重國會的多數，行政院的首長要受到國會多數的支持，要尊重國會的多數，同時要向國會負責任，這就是我們憲政理念。但他們所謂的回歸憲政體制，究竟回歸了甚麼？明明一本中華民國的憲法，今天的主政者把他們變成總統制的憲法，他是中華民國的「大總統」，所有的其他部分都不在他的考慮之內，所以行政命令、行政裁量權，可以毫無顧忌地把立法院通過法律置之不顧，天下沒有這樣的國家。

元首」、或是「藍綠共治」。從陳水扁總統的立場來看<sup>30</sup>，目前的九七體制已經相當擺脫內閣制的掣肘，如果交給國民黨組閣，豈不重回修憲前的老路子？同樣的，把內政交給國民黨籍的閣揆，也沒有道理：由於國會的生態並未因為總統大選而有所改變，否則，原本國民黨政府的閣揆蕭萬長就根本不用請辭在先，現在，選輸了總統，才又回頭來要求組閣權，表示不論大選輸贏，就是要憑著國會的優勢組閣。對於陳水扁來說，千辛萬苦所贏來的總統大選，豈可如此輕易將政權雙手奉給最大的競爭者？迨民進黨在第五屆立委選舉（2001），因為親民黨成立，漁翁得利，一躍成為國會的最大黨<sup>31</sup>，國民黨才不再提主導組閣一事。

往光譜的右邊移，是由民進黨主導「聯合政府」，選擇與國民黨當權派以外的政治力量來正式結盟，包括內閣人事分配、以及政策協調，也就是所謂的「黨進黨出」。如果是採取「綠藍配」，就是與國民黨的尊李派本土立委結合，譬如由黃主文、或是江丙坤擔任閣揆；如果是選擇「綠橙配」，就是透過立法院長的改選，結合親宋楚瑜的劉松藩、或是劉炳偉，拉下立法院長王金平，組成穩定的「立院多數執政聯盟」。不過，兩種選項都涉及職位分配的問題，以避免同志有「生吃都不夠、豈有晒乾」的報怨<sup>32</sup>；從士氣正旺的民進黨角度來看，果真要以行政資源來壯大立法院的勢力，也應該是選擇帶槍投靠者，而非平白無故封官加爵。尤其是次年即將舉行立委改選，閣揆手握所有的國家資源，很難防止「獅子打天下、豺狼食羔羊」。當然，立場相左的在野黨也擔心，未經政策協調就貿然入閣，

---

<sup>30</sup> 他的回答相當清楚（《自立晚報》2000/7/15）：

近來對於行政、立法兩院之間的紛爭，在野黨人士提出應由國會多數黨來組閣，甚至於片面引用法國的雙首長制；實際上，一國家的憲政體制，無論是總統制或是內閣制，並不會因為選舉結果的不同，而在本質上有所改變。依照我國憲法增修條文的規定，行政院長由總統直接任命，這點在國會的閣揆同意權被取消後，已經明白宣告。國會對內閣人事若無法接受，必須通過倒閣使其下台，而非要求干預總統任命閣揆及組閣的安排。……，眼前的難題，仍須回歸到制度面來思考解決之道。在現行憲政體制未改變之前，除非在野黨認定新政府沒有民意基礎，並願意透過倒閣來提前解散國會、進行改選，接受民意的考驗；否則任何著眼於權力重新分配的權宜之計，不但無法彰顯政黨政治的精神，反而可能造成社會的不安、人民的反感，應非常治久安之道。

<sup>31</sup> 民進黨 87 席、國民黨 68 席、親民黨 46 席、台灣團結聯盟 13 席、新黨 1 席、以及其他人士 10 席。

<sup>32</sup> 不過，同志對於陳水扁總統的公開批判，大致是「一人決策」；見林濁水（2009）。

除了落人分贓、或是收編的口實，也會自毀立委改選的政黨藩籬，自是不可行。

所謂的「大聯合政府」，是當年施明德提出來的建議，大體是仿效政治學者Arend Lijphart所揭櫫的「協和主義」(consociationalism)精神<sup>33</sup>，主張國家面對國內外的重大挑戰，有必要把所有政治式勢力納入政府的重大決策，特別是針對具有高度爭議性的政策，包括修憲、核四、或是中國政策，應該是朝野共襄盛舉。當時，國民黨的江丙坤建議由各黨指派最優秀的人來加入內閣，看法相近。以「聯合共治、全民內閣」來取代「三黨不過半」、以「大和解時代」來合理化「大聯合政府」，除了突顯施明德自己的正當性，也表明了，即使國民黨獲得過半席次，民進黨也要入閣；問題是，要實踐協和主義，未必要組成大聯合政府，也可以採取體制外的協商、或是諮詢會議<sup>34</sup>。

退而求其次，「全民政府」刻意降低政黨色彩，強調跨黨派的施政；此外，又有不足為外人道的盤算，也就是排拒來自在野黨、或是非嫡系自家人的人事需索。陳水扁原先屬意由中研院院長李遠哲組閣<sup>35</sup>，不果，轉而延攬前政府的國防部長唐飛擔任閣揆(2000)，也就是向國民黨私下借將(黨務暫時停權)，迴避了人事分配、或是政策協調的問題<sup>36</sup>；基本上，這是一次與國民黨淺嘗即止的試婚，既有超越黨派的美名，又不用釋出內閣職位、或是作政策妥協。

至於「政策合作」，是指在立法院視議題與不同政黨作個案合作，只要不談尷尬的人事分配、或是基本立場等問題，都有聯合陣線、或是換票的空間。其實，在1990年代，由於國民黨的實質裂解，政黨體系走軟，國會早有「戰略三角」之勢，也就是雖然三股勢力彼此不和，三者都有進行短暫雙邊、甚至於三邊結盟

---

<sup>33</sup> 這應該是當時任教於東吳大學的政治學者游盈隆所提供的理論基礎。施明德是民進黨歷任主席中，最能禮賢下士者。

<sup>34</sup> 只不過，陳水扁總統與國民黨主席連戰、以及親民黨主席宋楚瑜所舉行高峰會議，最後都以翻臉收場。

<sup>35</sup> 大體是還「國政顧問團」的人情。不過，日後由李遠哲主導的「跨黨派小組」，由於代表性、以及公信力不足，屢遭在野黨杯葛，最後也是無疾而終。

<sup>36</sup> 比起當年李登輝試圖延攬康寧祥、游錫堃、陳水扁、或是范振宗入閣，或是任命正義連線的葉耀鵬、蔡文斌、以及呂秀蓮分別擔任監察委員、考試委員、以及國策顧問，全民內閣還是大方多了。

的可能<sup>37</sup>。這種且戰且走的議題式合作，雖然還有離間在野黨的可能，只能當作搭配性的漸近作為，未必能正面營造執政黨在國會的立法優勢，更不能有助於政策的全盤主導。陳水扁總統在 2001 年立委選舉前拋出「國家安定聯盟」的話題，雖說明言有決策的機制，只不過，定位看來仍然是經發會（經濟發展委員會）模式，算是總統諸多顧問團之一，頂多只能對立委曉以大義<sup>38</sup>；最壞的情況是淪為大拜拜的性質<sup>39</sup>，幫政府政策背書；如果是以會養會，立委被灌水，當然缺乏加入的興趣。

最後的選項是「選舉協調」，是指在提名之際，可以針對配合度比較高的現任友黨立委，禮讓某些選區、或是降低提名額度，刻意營造釋出參選空間的善意；另外，也可以作跨選舉的協調，類似公司之間的交叉換股，譬如在民進黨有待耕耘的縣市首長選舉讓賢，來交換立委席次；當然，總統也可以選擇對象站台，讓選民感受政府資源挹注的可能。只不過，政黨的實力完全表現在立委的席次，尤其是先前區域立委的得票率涉及不分區立委席次的分配，光譜上相近的政黨競爭特別激烈<sup>40</sup>，鎔銖必較，只能默許、不能公開為之。

在民進黨執政八年間，陳水扁總統總共經歷了三屆立委選舉：在第五屆立委選舉（2001），民進黨在國會的席次雖然並未過半，卻是超越國民黨、首度成為最大黨；同樣地，在第六屆立委選舉（2004），民進黨還是國會的最大黨<sup>41</sup>。一

---

<sup>37</sup> 譬如國民黨與新黨聯手封殺『公民投票法草案』（1995），新黨倡議對抗國民黨的「在野制衡聯盟」（1995），國、民兩黨的國大同意權合作（1996）、第四次憲改（1997），國、民、新三黨聯合修憲凍結國大選舉（2000），以及國、新、親三黨的宗教直航案（2000）。

<sup>38</sup> 譬如在 2003 年成立的「總統府經濟顧問小組」，由蕭萬長擔任首席經濟顧問；不過，看不出他有太多號召立委的能力。

<sup>39</sup> 譬如 2001 年的經發會、或是 2006 年的經續會（台灣經濟永續發展會議）

<sup>40</sup> 台灣團結聯盟在 2001 年成立，馬上在該年的第五屆立委選舉大有斬獲（13 席）；緊接著，在第六屆立委選舉（2004）也有 12 席，讓民進黨感受不小壓力，尤其是台聯黨前往中南部開疆闢土的企圖心。對於台聯黨而言，原本可以在民進黨左右遊刃有餘，也就是一方面吸引深綠選民的青睞，另一方面，也能獲得淺藍本土選民的支持，然而，內部對於黨的發展方向看法不一；同時在國會場域，台聯的立委既無法回籠藍營、更不可能配合親民黨，只能成全王金平的立法院長寶座，宛如囚犯一般。經過第七次憲法增修條文（2004），國民黨與民進黨將過會席次由 225 席減為 113 席、並搭配單一選區簡單多數決；在第七屆立委選舉（2008），民進黨除了刻意不與協同提名、並且還招降納叛，面對民進黨的前恭後倨，台聯終於喪失在國會的任何席次。

<sup>41</sup> 民進黨 89 席、國民黨 79 席、親民黨 34 席、台灣團結聯盟 12 席、新黨 1 席、以及其他人士 10 席。

直要到第七屆立委選舉（2008），在國會減半、以及新選制之下，民進黨的席次大為縮減<sup>42</sup>；不過，陳水扁政府此時已經進入看守階段，國會的席次多寡已經無傷大雅。

整體來看，除了新手上路之際，陳水扁被迫使用李登輝的人馬唐飛組閣<sup>43</sup>，接下來的幾任閣揆，雖然朝小野大的局面沒有變，都可以任用自己的人，不用再飽受同志的「胳膊向外彎」抨擊，這當然是要歸功民進黨已經成為國會的最大黨。其實，只要不是爭議性太大的法案，在親李登輝的立法院長王金平維持相當議事中立下<sup>44</sup>，民進黨政府擁有雄厚的行政資源當後盾，當然有相當大的法案合縱連橫空間<sup>45</sup>，伺機而動的「國安聯盟」機制已經游刃有餘。在全力拼連任的總目標下，陳水扁並未將法案列為施政優先，當然也就沒有聯合內閣的迫切性、更不用說採取任何「藍綠共治」的模式<sup>46</sup>。在連任總統之後，陳水扁對於李登輝表現的時局關切，傾向於認為後者是在背後下指導棋，兩人甚至於公開翻臉，民進黨於是展開對台聯黨的蠶食鯨吞。

雖然為了 2004 年總統大選，「連宋配」終於形成，泛藍的立委總席次可以過半，不過，在單一不讓渡<sup>47</sup>（single nontransferable-vote, SNTV）之下的立委區域選舉，與同路人的競爭不下於與敵人的廝殺，彼此還是有相當大的矛盾。對於民進黨政府來說，從國會的戰略三角來看，親民黨一成立（2000）就是第三大黨，可以扮演國民黨與民進黨之間的平衡者角色，以防止國民黨因為萬宗合流而再度壯大。在第六屆立委選舉（2004）過後，執政的民進黨即使獲得台聯的奧援<sup>48</sup>，

<sup>42</sup> 國民黨 81 席、民進黨 27 席、無黨團結聯盟 3 席、親民黨 1 席、無黨籍 1 席。

<sup>43</sup> 唐飛之所以雀屏中選，當然與穩定軍心有絕對的關係；在擔任國防部長之際，唐飛與在野的民進黨籍立委互動關係良好，一再表達心悅誠服接受以合乎憲法方式產生的政府。另外，面對三黨鼎立的立法院，唐飛的立法整合能力也優於李遠哲。更重要的是，唐飛外省族群的身分，具有強烈的族群協和的象徵意義。

<sup>44</sup> 立法院長王金平儼然是亂局中的政治金童，儘管一再遭到同志議場內有意無意的壓制，卻是綠色陣營寄望唯一有能力形成最小立法獲勝聯盟的老手，透過嫻熟的預算肉桶分配，藍綠通吃，往往可以暫時化解朝野對抗的僵局。

<sup>45</sup> 至於監察委員、考試委員、或是大法官的人事同意權，當事人的努力也相當重要。

<sup>46</sup> 唯一的特例是在謝長廷擔任閣揆時，由於強調「和解共生內閣」，副閣揆虛位以待國民黨籍的江丙坤；不過，並未獲得國民黨主席連戰首肯。

<sup>47</sup> 又稱為「複數選區、相對多數決」。

<sup>48</sup> 台聯黨則因為內部路線的競逐，無暇吸納國民黨本土派。

還是沒有辦法掌握國會的過半席次；民進黨如果想要取得立法上的最小獲勝聯盟，就國會朝小野大的現實來看，與親民黨作即興式議題合作，應該是當時合乎理性的政治運作<sup>49</sup>。李登輝原本建議陳水扁與宋楚瑜見面（2005），也就是透過「綠橙和解」，配合溫良恭儉讓的立法院長王金平坐鎮，來達到政局穩定的目的。顯然，已經連任總統成功的陳水扁認為，寧願在立場上做委婉的修辭性退卻<sup>50</sup>，就是不願意釋出任何職位。

## （二）行政部門的整合

由於雙元行政的結構，雙首長制在先天上必須面對如何明確分工、以及有效協調的課題，特別是總統與閣揆之間的關係，到底是垂直隸屬、還是水平合作。此外，對於事務官而言，由於有兩個老闆，一個是直屬長官、另一個是頂頭上司，在雙頭馬車的情況，不管是立法、還是行政，下屬的消極不作為是可以預見的<sup>51</sup>；在執政八年期間，民進黨一面摸索如何駕馭國家機器、一面嘗試馴化官僚體系，必須騎驢找馬、招叛納降<sup>52</sup>。

在陳水扁總統任內，總共換了六任（五人）行政院長，包括唐飛、張俊雄（2000-2002、2007-2008）、游錫堃（2002-2005）、謝長廷（2005-2006）、以及蘇貞昌（2006-2007）<sup>53</sup>。大體而言，陳水扁遵循「總統負責涉外事務、閣揆負責內

---

<sup>49</sup> 相對地，親民黨在 2005 年初釋出「四不一要」的原則，也就是不組閣、不入閣、不入和發會、不合併、以及要支持王金平競選立院龍頭；前三者是為了避免落入人事分贓的嫌疑，後者在表面上是要試圖安撫王金平，其實是考慮黨籍立委面對支持者的壓力所作的緩兵之計，真正重要的是拒絕被國民黨繼續吸納而泡沫化。

<sup>50</sup> 「扁宋會」並沒有提及人事安排、或是資源分配，只簽訂「十點共識」，包括「中華民國是最大的公約數」。不過，後來卻爆出所謂的「求官說」。李登輝認為陳水扁會錯意了，他的女兒李安妮出面說：「老人家叫你們去相親喝咖啡，可沒叫你們去上床」。

<sup>51</sup> 面對專注選舉的政務官，軍令不明，事務官即使有心，也不知所從；要高級文官指點迷津、交出金庫，政務官就不會費事，大家相安無事。要是碰上綠皮藍骨的高級文官，陽奉陰違、地痞欺生，綠朝新貴也莫可奈何。

<sup>52</sup> 對於陳水扁來說，國民黨的技術官僚如果情願接受收編，除了分化泛藍陣營，也總比讓其他派系卡位而坐大來得好，甚至於不吝提拔高級文官為政務次長。另外，他也認為事務官有一定的升遷模式，並未特別刁難，尤其是外交官體系；總統的態度如此，部會首長大致上也遵循既有的原則。

<sup>53</sup> 如果再加上坊間傳聞甚囂塵上的蕭萬長，平均一年就要換一個閣揆。陳水扁原本在第一任一直有「財經內閣」的構想，江丙坤、邱正雄老早就民進黨望穿秋水的人選，無奈連戰就是堅持不放手，一來想看看民進黨到底還有甚麼能耐，二來是隨著總統改選的日子越是逼近，在野黨就

政」的含混憲政慣例。因此，當游錫堃得意忘形說出「飛彈打上海」的狠話，當然是撈過界；而謝長廷以為人民幣境內兌換是內外權限分際的灰色地帶，也是患了大忌；至於蘇貞昌大談「蘇修路線」，也是立即被陳水扁否認。即使是屬於內政範疇的重大議題，譬如核四，或是引起爭議的決策，譬如農漁會，最後，也都是要總統出面；誰是老闆，陳水扁總統的訊息很清楚。

如果要考察陳水扁總統與行政院長之間的關係，最簡單的指標是閣揆任期的長短。唐飛內閣是外籍兵團，既然無力號召群倫、又在核四工程與總統看法相左，當然會被視為執政的「大石頭」而搬開。唐飛只當了 137 天的閣揆，就以身體健康為由請辭；對於陳水扁來說，算是「台灣之子」還「民主之父」李登輝一個人情債了。基本上，藍天綠地，唐飛除了在政策上與民進黨水土不服，在人事上也沒有多少主導權，算是最陽春的行政院長。

任期最長的閣揆是游錫堃，由於民進黨剛打完第五屆立委選舉的勝戰，陳水扁自信滿滿的「戰鬥內閣<sup>54</sup>」大致成型，除了由游錫堃出任行政院長外，內閣成員幾乎是由自己的台北市府團隊班底填滿，開始要為總統連任選舉佈局<sup>55</sup>。我們可以看出來，新內閣是以陳水扁自己的嫡系為禁衛軍，再加上地方性的小派系宜蘭幫，然後以正義連線作下一層的護衛，進而留任中性的人士來鞏固本土的迷彩，同時以若干在野僱傭兵來點綴超黨派的面貌，最後再以李登輝的人馬充當國安、以及對外關係的炮手。游錫堃之所以出線，完全符合陳水扁對於閣揆的幕僚長期待。只不過，游錫堃對於「戰鬥」過度詮釋，在立法院作風強勢，並未有益重大法案的通過<sup>56</sup>；此外，由於內閣引入不少自己的人馬，讓總統相當側目<sup>57</sup>。

---

越沒有入閣的誘因，以免既幫忙執政黨背書、同時又沖淡選民對於自己政黨的認同。陳水扁正好順勢引進產業界人士，譬如，延攬林信義先後出任經濟部長（2000）、以及行政院副院長兼經建會主委（2004）。難怪前總統李登輝笑稱陳水扁「很會用人」。這是雙關語，意思是說，陳水扁使用閣揆的損耗率很高，用完隨即拋棄。李登輝的另一個笑話是，陳水扁執政的最大好處，是讓大家都部有部長級的朋友。由於閣揆五日京兆，因此，除非總統無心實踐競選承諾有特別交代，不太會積極推動政務；游錫堃勤於走動，算是例外。同樣地，既然部會首長隨時有捲舖蓋走人的可能，除非行政院長耳提面命，也沒有必要過於主動。

<sup>54</sup> 所謂戰鬥內閣就是選舉內閣，重要部會的資源是要用來固守票源。

<sup>55</sup> 接下來的工作就是立法院正副院長的選舉，最後再回頭確定民進黨主席人選。

<sup>56</sup> 譬如客家族群政見中的『語言公平法』、或是原住民族政見中的『自治區法』。

<sup>57</sup> 有一種說法是，陳水扁告訴游錫堃，此回立委選舉順利，內閣應該可以大量引進「自己人」；

張俊雄選後兩度臨危受命出任閣揆，任期僅次於游錫堃，與陳水扁的關係超越一般人所理解的密切。當初，張俊雄內閣之所以倉促上路，完全拜賜黨內其他派系對於唐飛政府的組成不滿；與其說總統對他完全信任，倒不如說福利國連線出身的他沒有威脅，當然，多少還有酬庸輔選汗馬功勞的考量，回報他在兩千年總統大選擔任競選總幹事。在第一次閣揆任內，民進黨打了一場漂亮的第五屆立委選舉（2001），張俊雄卻沒有被陳水扁留任，可以視為被總統推心置腹，哪裡都可以暫時擺著，隨時可以緊急召回，譬如擔任末代閣揆<sup>58</sup>；不過，也可以解釋為沒有打天下的能力，注定只能當作無為而治的太平公，扮演的角色不外是慷慨聖誕老人，看不出有任何重大的政策作為。

自來與陳水扁有瑜亮情結的謝長廷，任期不到一年，命運只比唐飛好一點。終於從總統手中接下閣揆的印信，謝長廷誓言以「共生合作」為基調、「協商對話」為模式，來組「安定內閣」，應該是要發揮他的柔軟身段、以及政黨協調的機智，特別是如何幫忙總統在立法院搭起溝通的橋樑。對於長期在野的民進黨來說，缺乏中央政府的歷練是最大的罩門，如果陳水扁再不安排謝長廷組閣，很難不被解釋為刻意打壓<sup>59</sup>，因此，高雄市長謝長廷北上組閣，也象徵著長扁和解的第一步<sup>60</sup>。儘管謝長廷刻意延用游錫堃內閣人馬，以免樹大招風，不過，最後還是因為人民幣的境內兌換過於猴急，踩了總統的權限，再加上民進黨三合一選舉潰敗，既然黨主席蘇貞昌必須負責下台，游錫堃又替陳水扁成功取回黨主席位置，謝長廷不得不以預算覆議案不利而倉皇請辭下台<sup>61</sup>。

為三合一選舉失利而辭黨主席的蘇貞昌，終於如願以償當上行政院長。由於

---

果真，游錫堃用了不少宜蘭人。

<sup>58</sup> 民進黨總統候選人初選由謝長廷出線，行政院長蘇貞昌請辭，原本是預料之中的事，只不過，匆匆下台，一時讓還在物色人選的陳水扁措手不及，只好找回老將張俊雄。

<sup>59</sup> 當然，除了作順水人情，也讓功高震主的蘇貞昌暫時韜光養晦。

<sup>60</sup> 阿扁當政以來，除了指派原屬福利國的柯建銘擔任國會的代理人，又有姚嘉文請纓擔任考試院長，再加上蘇貞昌與新潮流結盟，整個福利國分崩離析，謝長廷行影孤單、黯然南下開疆闢土，對於老將帶頭被收編，自然是點滴在心頭。謝長廷之所以答應北上，雖然讓出打下來的南部天下，不過，從參選總統的角度來看，行政資源、以及媒體曝光，應該是關鍵的因素。

<sup>61</sup> 對於謝長廷抱怨閣揆任期過短，陳水扁（2009：101）事後隔空反駁指出，並非為了高雄捷運案而要他下台，而是中國政策看法相左。

與一再砲打中央的新潮流結盟，蘇貞昌一開頭保持相當低調的姿態；不過，內閣大幅改組、以及中國政策上的「蘇修路線」，還是可以看出強烈的企圖心。在藍營提案罷免總統、以及親綠學者公然逼宮之際，陳水扁選擇以「權力下放」來安撫蘇貞昌。在輸掉黨內總統初選後，錯估情勢的閣揆蘇貞昌不得不向陳水扁總統請辭<sup>62</sup>；儘管如此，蘇貞昌的閣揆任期還是比謝長廷稍長。

民進黨執政的八年當中，由於朝小野大，陳水扁總統只能透過不斷更換閣揆主將與之周旋，始終無力在國會形成立法的最小獲勝聯盟。一切爲了連任，總統負責統籌競選機器的運轉，而部會張羅挹注黨籍地方首長的活動經費。另外，在恐怖平衡的盤算下，唯恐旁人坐大，陳水扁讓同儕輪流擔任閣揆；假設院長把部會當作競選總統的銀庫，自然要找自己的人馬來坐鎮，管他是強制換頭、還是就地收編。不管是幕僚長、還是執行長，閣揆與總統看法相左，當然要悻悻然下台。

### （三）府院黨的協調

對於採取內閣制的民主國家而言，政黨與政府的關係有三種模式（圖 7），包括「以政領黨<sup>63</sup>」、「相互倚賴<sup>64</sup>」、以及「以黨領政<sup>65</sup>」，三者服膺的依然是政黨政治的原型，強調「政黨政府」的實踐；至於在採取總統制的美國，候選人各自有選舉機器，政黨只是選舉時期的標籤，一旦選上總統以後，政黨分離是常態<sup>66</sup>。

在過去，由於國民黨遂行黨國體制，黨政軍特文教集於一身，黨主席以中常

<sup>62</sup> 其實，在黨內初選之際，同志抨擊蘇貞昌帶職參舉不公，他曾經請辭。

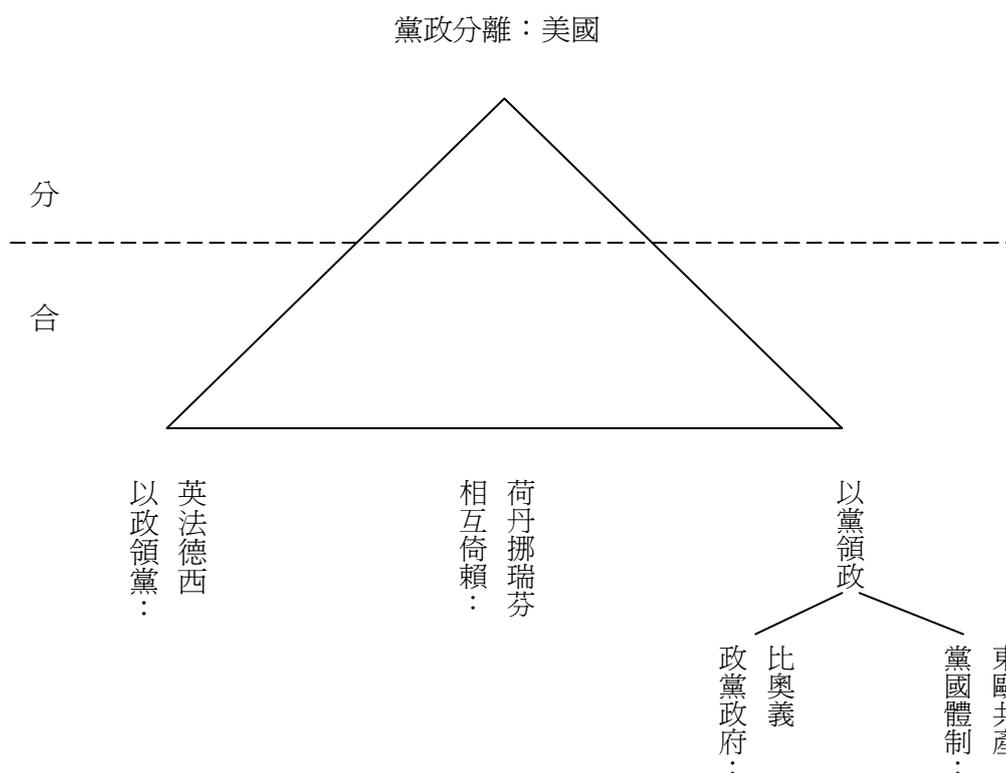
<sup>63</sup> 就我們比較熟悉的民主國家來看，譬如採行內閣制的英國、或德國，大致上是採取「以政領黨」的模式，也就是說，既然總理是由領軍勝選的黨魁出任，主導決策的當然是行政部門，而黨中央只有望風披靡的份。

<sup>64</sup> 介於光譜上兩個極端之間的是「相互倚賴」的運作方式，雖然總理可以主導重大決策，不過，還是必須用相當的心血來說服同志，以便取得黨的政策背書，比如說荷蘭、以及北歐的丹麥、挪威、瑞典、芬蘭。

<sup>65</sup> 有一些國家堅持政府的重大決策必須先取得執政黨的背書，譬如比利時、奧地利、以及義大利；他們相信，唯有這樣，才可以防止政治首長目中無人、睥睨一切，甚至於背離政黨的核心價值。其實，這未嘗不可視爲民主政治下的另類以黨領政，未必不值一哂。

<sup>66</sup> 美國的總統可以跳過政黨，直接面對選民、以及國會。與其歸因於美國的政黨體質爲所謂的柔性整黨，也就是只有辦理黨內初選的功能，倒不如說是在總統制之下，即使朝小野大，只要執政黨在國會保有起碼的三分之一席次，就可以否決與總統相左的法案。

會來貫徹其意志力，立法院實質上只是行政院的法制局，也就沒有協調的問題。李登輝在國民黨資歷原本不深，在 1988 年接任總統之後，宋楚瑜臨門一腳，才得以接掌黨主席，從此，展開「以政領黨」的努力；在國會全面改選之後，透過來自地方的本土派立委，他才漸次掌控黨中央<sup>67</sup>。經過民選總統的洗禮，李登輝又與民進黨合作著手九七修憲；既然國民黨在國會又擁有絕對優勢，因此，不用太擔心法案被在野黨杯葛。



**圖 7：政黨與政府的關係**

整體來看，陳水扁的作法大致依違於「黨政分離」、以及「以政領黨」之間。就體質而言，民進黨比較像是反國民黨勢力的聯合陣線，而派系共治是最大的特色；只要兩大派系結盟成功，就可以掌控黨的機器、以及政策走向。而中常會就

<sup>67</sup> 先是在 1990 年 2 月的國民黨臨中全會上，有黨總統候選人起立派與票選派之爭。在 1992 年 3 月的 13 屆 3 中全會上，因總統選舉的方式而有主流派「公民直選」與非主流派「委任直選」的衝突，兩派水火不容；在 11 月的一次中常會上，非主流的許歷農更與李登輝當面衝突。非主流派在 1993 年的 14 全第一次大會上，被當然代表的方式整肅，兩派遂正式分裂。到了 1995 年 14 全第二次大會上，主流派主張以黨代表推舉黨的總統候選人，用來壓制非主流堅持的黨員直選，造成實質的清黨。

是黨內政治生態的縮影，重大決策必須由派系的合縱連橫來定奪，黨主席並不一定保證能一言九鼎；儘管如此，由於攸關立委等選舉的提名，每逢黨主席改選，還是派系之間兵家必爭<sup>68</sup>。對於贏得總統的陳水扁來說，如果不能掌控黨主席，可能無法確保獲得連任的提名，因此，至少也要找一個親信來看守。

在 1996 年總統選舉期間，彭明敏競選總部與黨中央的齟齬，也因此，陳水扁當年在競選連任台北市長之前，想到有助自己在平面媒體的曝光度（由地方版提昇到全國版），曾經考慮出選黨主席一職；後來是擔心遭人戴「歸碗捧」的帽子，才沒有參選。最後，沒有派系色彩的林義雄順利當選主席（1998-2000），才讓參選總統的陳水扁沒有後顧之憂。

陳水扁當選總統之後<sup>69</sup>，黨中央的立即功能是確保自己再度代表民進黨參選，接下來，才摸索總統府、國會黨團、以及黨中央的三角關係，具體而言，就是如何運用黨中央來駕馭派閥林立的立法院。就組織上而言，如果期待黨主席扮演協調整合的角色，不免有挾天子以令諸侯的嫌疑，因此，比較保險的作法，是由自己兼任黨魁、或是可以信任的人來擔綱。

在襄助陳水扁贏得大選之後，林義雄功成身退，決定不再連任主席。林義雄所以急流勇退，除了結構性的因素制約<sup>70</sup>，更擔心因為立場上堅持而被從政同志扣上「以黨領政」的大帽：如果行政部門的政策走向對於黨綱不置可否，黨中央又何必背書？再加上面對立委不斷的內造化喊話，無異是要把黨中央虛無化，所謂的「弱勢黨中央」彷彿是可有可無的政策研究中心，這種權責不符的夾心餅，豈是黨員直選出來的黨主席所願？

謝長廷挾高雄市長之勢選上主席（2000- 2002），對於陳水扁而言，宛若芒刺

---

<sup>68</sup> 回顧民進黨歷屆主席的出線，大致上是沿著新潮流、以及反新潮流的軸線在進行。既然主席選前有派系之間的合縱連橫，選後勢必進行論功分封，連事務性的黨中央職位人員也很難倖免派系的染指。由於長期在野，黨中央的資源有限，選舉造勢的能力一向遠勝於政策的規劃。

<sup>69</sup> 在總統直選的情況下，選舉既是以候選人為中心，領導衝鋒陷陣的人一旦贏得政權，執政的重心自然傾向於總統府，此時，國會黨團只能全力護航執政黨的政策立場。又因為國家政策已經有資源豐富的相關政府部門在進行規劃，而候選人一定有自己的競選機器，包括專業民調、媒體公關、以及財源金主，政黨的功能就只剩下人才的甄補，黨中央勢必也要自我萎縮。

<sup>70</sup> 也就是黨主席掌握的中央黨部、立院黨團、以及修憲時的國大黨團互不服誰，外人往往也以「兩個半黨中央」來描述這種窘狀。

在背；不管是總統與黨揆的午餐會報、還是九人小組會議，儘管沒有決策權，總是有分享權力的可能，當然還是要無疾而終。在謝長廷面對高雄市長連任之際，陳水扁順勢接任黨主席（2002-2004），改採「黨政同步」，黨章增加總統為當然主席的規定（第十五條之一），也就是在執政時期，黨主席由總統兼任，在野時期，黨主席再恢復黨員直選。大體而言，同志難以接受黨中央弱化為選舉的機器，卻也不願意造成黨職、公職雙頭馬車的困境，因此，才會有這樣的調整。

陳水扁總統爲了打破執政先前兩年的兩人三腳競走困境，改弦更張，嘗試由行政部門擔任後輪，再透過黨來協調國會貫徹行政部門的政策意志；在「黨政同步」的新架構下，陳水扁採取的「黨政合一」模式，就是徹頭徹尾的「以政領黨」。一心一意連任的陳水扁，除了要將黨中央納入競選機器的一部份，還進一步要政黨扮演行政與立法部門間的傳動軸，也就是黨（立院黨團）、政（總統府、行政院）之間的政策協調。此時，民進黨派系共治的傳統被陳水扁打破，黨中央已經沒有決策的角色。立法院內的黨內派系除了虛與尾蛇，就是伺機爭取三長職務，黨團頂多只剩下所謂的協調功能。不管是仿效國安會議的大溪會議（2002/8）、三芝會議（2002/9），還是執政興革會議（2009/1），頂多是盍各言爾志的，並沒有實際上的決策功能。

既然總統不可能常駐黨中央，抄襲國民黨的三名副主席是名目上的三公，秘書長張俊雄便是一人之下、萬人之上，宛若陳水扁派在黨內的另外一個幕僚長。秘書長的協調工作擴及立法、行政系統，甚至於國會黨團內部的運作，權責當然不再只是內務總管、或是扮演黑臉的喇叭手。中常會依然是派系角逐的場域，不過，絕對不會再是決策中心；陳水扁爲了鞏固領導中心，以免不聽話的派系在中常會搗亂而有損天威，因此，又以總統所代表的民意至上爲由，指定副總統呂秀蓮、行政院長游錫堃、以及總統府秘書長蘇貞昌爲當然中常委<sup>71</sup>。被閹割的中常會既然失去政策辯論的功能，當然不會有尋求黨內共識的功能。基本上，我們看

---

<sup>71</sup> 原先傳聞，陳水扁會以三個副黨主席來交換各派系退出黨內最後的權力核心，也就是功能早已衰退的中常會，表面的說法是用來聯繫行政、立法、以及政黨，並且將行政院（閣揆）、立法院（黨團召集人）、以及黨中央（秘書長）三人譽爲佐國的三隻支柱。

到的是陳水扁將民進黨縮編，類似國民黨中央政策會。

在陳水扁連任總統以後，民進黨對於他已無多大邊際價值，特別是自已有一套選舉造勢的模式，因此，黨中央到底還有多少競選機器的功能，都令人高度懷疑；既是食之無味的雞肋，總統當然要藉機金蟬脫殼。陳水扁總統在 2004 年底因為立委選舉挫敗請辭黨主席，接任的蘇貞昌又因為次年的三合一選舉不順下台（2005），到了 2006 年初，游錫堃終於繼任黨主席（2006-2007），其實是被視為陳總統派在黨中央的代理人。在民進黨進行總統初選的過程，游主席與陳總統之間開始出現若有似無的裂痕<sup>72</sup>，只不過，已經無關緊要。

陳水扁總統面對派系分享權力的挑戰，先是讓大家輪流當箭靶式的行政院長，再則指派代理人擔任黨主席，或是乾脆自己上陣就任，避免中常會上流彈四射。既然政黨已經虛無化了，就不用再煩惱散兵游勇在國會四處流竄。至於各種溝通平台<sup>73</sup>，只不過是做做樣子罷了，事先既不討論、事後也不用知會，旋即乏人問津、不了了之。

## 肆、掌有國會絕對優勢的馬英九政府

在馬英九總統的認知裡，目前的下的中央政府體制既非總統制、也不是內閣制，而是近似於法國的雙首長制<sup>74</sup>；不過，他自己也「一直納悶，雙首長制能否

---

<sup>72</sup> 即使謝長廷終於總統初選出線，對於游錫堃為首的黨中央確有整合的困難，特別是游主席希望通過的「國家正常化決議文」，與代表黨出征的謝長廷看法大相逕庭。民進黨中執會確認「國家正常化決議文」，對於敏感的「正名、制憲」卻有所保留，因而埋下游錫堃主席試圖召開全代會翻案的因子。不過，經過府院黨高層九人會議的研商，由陳總統提出折衷的文字，把「國號正名台灣」改為「國家正名台灣」，卻仍然無法獲得游主席諒解。

<sup>73</sup> 譬如行政、立法、以及黨部的「黨政協調會報」（李心怡，2003）；其他各種機制，參見高永光、劉佩怡（2001）、以及張峻豪·徐正戎（2007）。

<sup>74</sup> 根據馬英九的憲政改革政策（馬英九、蕭萬長，c. 2008）：

自1991年以來，為因應民主化的需要，我國已歷經七次修憲。修憲的結果，固然有博得全民肯定地方，也有引發各界爭議之處。有關中央政府體制，我國的規定接近法國雙首長制。此一制度雖非完美，卻自有合理運行的規範。不幸的是，陳水扁總統從未依照現行憲法的精神，由國會多數黨或多數聯盟組閣，並屢屢違反多數治理原則，建立少數政府，這也是過去七年來造成政治動盪的根本原因。

如果本黨贏得總統選舉，我們將依循憲法規定，清楚掌握府、院、國會間應有的分際，嚴格遵守憲法關於總統職權的規定，任命立法院多數黨或多數聯盟組成內閣，並以合

好好運作」。他心目中的雙首長制，最大的特色是所謂的「自動換軌」，也就是說，國民黨在過去十年來，口中所說的「尊重多數」，不是指總統所獲得的票、而是國會的席次。因此，即使輸掉總統選舉，既然國民黨是立法院的多數黨，政權就要自動交給他們；相對地，如果馬英九贏得大選、又有國會優勢，順理成章，自然掌有組閣權。

即使目前沒有在野黨挑戰國民黨政府組閣的正當性，不過，在過去兩年來，雙首長在先天上的制度性缺陷，也就是到底總統與行政院長之間的分工如何，還是不時出現。馬英九一上任總統就公開表示，在雙首長制之下，他會退居第二線、將第一線交給閣揆劉兆玄，由後者來對立法院負責。詳細看他的說明，就是由閣揆負責政策的規劃、以及執行，至於決策，當然是留給自己。說穿了，行政院長不只是總統的幕僚長、或是執行長，更是箭靶。這或許可以說明馬英九為何滿足現有的憲政體制，也就是出了是有人擔責任。

另外一種解釋是總統負責「兩岸、國防、以及外交」事務，內政交給閣揆。問題是，有些國家大事並非可以明確歸類為內政、或是涉外事務。以去年八八水災是否接受美國援助、以及今年的美牛事件來看，不僅鬧得國內沸沸揚揚，連友邦美國也啼笑皆非，最後，終於以國安會秘書長蘇起下台交代，除了顯露出行政部門本位主義、以及缺乏水平聯繫的窘態，最大的盲點，是到底誰才是老闆、誰可以出面擺平的問題。

同樣地，在馬英九總統上任不久，出現股票大跌不止的現象，趕緊找相關部會首長入府開會，引起輿論抨擊，質疑總統是否逾越憲政分際。最後，總統府發言人不得不書面解釋，總統只是「關心」、並未「指示」，也就是說，日常施政的權責在於行政院長、不在總統，這就是「二線總統」的真諦了。換句話說，即使是口口聲聲強調「尊憲」、以及「守憲」的馬英九總統，還是要不時擔心是否拿捏分寸得宜的問題，如果動輒得咎，那麼，民選總統的意義何在？難怪，先前接

---

乎憲法精神的作為，建立足以體現「權責相符」原則的憲政慣例。即使民進黨贏得立法院多數席次，我們也將依據憲法精神，任命民進黨人擔任行政院長，實現藍綠共治。

受「天下雜誌」訪問「二線總統是否為雙首長制的缺口」，他回答道：「我一直納悶，雙首長制能否好好運作？」（李雪莉，2009）

儘管馬英九在總統選舉中獲得大勝，新手上路，迭遭同志挑戰，內定行政院長劉兆玄（2008-2009）的組閣過程並不順利，經過幾波人事任命，內閣人選才總算全部出爐<sup>75</sup>。吳敦義臨危受命組閣（2009-），人事主導權相當有限，除了一向由總統欽點的國防、外交、以及陸委會，馬總統的意志力更貫穿傳統上屬於行政院長的其他部會首長任命權，因此，吳內閣可以說是馬英九台北市長小內閣的加強版，原本就是班底當然要繼續留任，還要伺機遣人進駐八大部會。對於能言善道的吳院長而言，有馬總統穩住中央黨部，最大的挑戰應該是來自立法院，還是要靠總統以茶敘來跟黨籍立委搏感情。

在威權體制時代，國民黨政府實施黨國體制，立法院淪為行政院的立法局，不僅予人不良觀感，也提供黨外勢力衝撞國會的正當性。馬英九既然獲得過半選民的支持，自然不願意恢復過去「以黨領政」的做法。那麼，政府到底要如何與政黨維持合理的關係？馬英九雖然不像前總統李登輝大膽採取「以政領黨」的做法，也說不出「黨政分離」的坦白話，更不像陳水扁拐灣抹角創造「黨政同步」的空談，不過，卻也直接表達對於「以黨領政」這個充滿污名化的做法敬謝不敏，也就是明顯表達不願意黨中央在背後下指導棋。吳伯雄當然聽得出來馬總統的弦外之音，卻又無法接受「黨政分際」的走向，因此委婉提出「以黨輔政」的新詞，聽來又有幾分媒婆告誡新人不可過河拆橋的無奈。因此，儘管他可以提醒內閣「政黨是永續經營」的道理，酸酸的說內閣表現不好就是黨的包袱，卻改變不了球已經傳到立法院的事實。

儘管國民黨在立法院擁有四分之三席次，不過，對於重大法案的推動，不要說劉兆玄，連馬英九都未必能壓制這些擁兵自重的地方霸主。如果說立法院長王金平必須保持起碼的議事中立，而遊走兩岸的連戰位居三公之尊，舉目看來，似

---

<sup>75</sup> 好不容易擺平內閣人事的安排，堵住黨中央輔選功臣的嘴，不過，監察委員的提名權卻面對黨籍立委的震撼教育，灰頭土臉的小馬哥不得不緊急電話疏通，才讓考試委員的名單全部過關。

乎就剩下黨主席吳伯雄具有號召群倫的威望。當時，新手還沒有上路，國民黨立委就砲聲隆隆<sup>76</sup>；而黨主席吳伯雄耳提面命準閣員，心中不可以沒有黨，擺明了就是要給馬英九下馬威。

到目前為止，由總統馬英九召集的府院黨五巨頭「國政平台」會議，採定期每週一聚會模式，成員包括副總統、行政院長、立法院長、以及國民黨主席，商議國家重大決策。不管稱為「層峰會議」、「五人決策小組」、還是「五人小組會議」，外頭認為是最高決策小中心，其實，只能算是府院黨的溝通平台<sup>77</sup>。由於納入黨魁，萬一擦槍走火，難免有「以黨領政」的嫌疑，譬如，如果黨中央堅持的黨意與總統背後的民意相悖，閣揆又如何自處？如果立法院以與行政院的想法相左，那麼，總統要扮演所謂超然的仲裁者、還是堅定自己派在行政部門的代理人？難怪，馬英九以「便當會」來降低任何決策的聯想。終究，馬英九總統兼任黨揆（2009-），這幾乎是無法避免的走向。

眾所週知，馬英九是『中華民國憲法』的忠實信徒，對於七次修憲耿耿於懷；既然認為關鍵在於「行憲」，自然對於「修憲」、或是「制憲」戒慎小心，認為是更改國號、或是刺激選票的作為。他在五年前就說得相當清楚，即使再次修憲，「怎能保證會修得比現在更好？」更何況，萬一條文變動過多，「憲法已經原味盡失，豈不是給民進黨一個更好的藉口，說那為何不乾脆弄個新的憲法算了！」（秦蕙媛、何孟奎，2005）。

馬英九總統在 520 就職兩週年之際，提出「創新強國」、「和平護國」、「憲政

---

<sup>76</sup> 甚至於對出身台聯黨的陸委會主委賴幸媛不假辭色，要像外籍新娘一般打拼。國民黨立委諸公之所以不給劉兆玄內閣好臉色，最主要的原因是黨內那些自認為輔選有功的人，不滿馬英九未能論功行賞，因此，立院黨團與黨中央唱雙簧，把一切的怨氣發在借將招親而來的賴幸媛。

<sup>77</sup> 總統府發言人王郁琦接受訪問時表示，高層五人小組是綿密溝通網絡之一（李佳霏，2010），真正的決策者可能是所謂的「內五人小組」（王可莉，2009）。另外，委員會會議、以及政策協調會報是屬於法案技術層次的平台。委員會會議學自日本，由部會政務次長、或是幕僚與立委進行機動性的磋商，屬於行技術的性質，看不出有決策的功能。由國民黨政策會每個禮拜召開的政策協調會報，主席是政策會執行長，鳩集立院黨團書記長、委員會召集委員、以及部會首長，而黨主席、或是黨秘書長則列席指導。如果政策協調會採取表決的方式議決，行政部門淪為永遠的少數，溝通平台豈不成為駕馭部會的政策中心？萬一總統有不同意見，行政院長要聽誰的命令？難怪劉兆玄要說「行政、立法有如車之雙軌」，不同意黨中央介入協調。

固國」等「六國論」，描繪他對台灣未來黃金十年的願景<sup>78</sup>。我們可以看到，他對於當前憲政體制的運作，是保持「自我感覺良好」的態度，頂多只需要透過立法、釋憲、以及慣例三個途徑來推動憲政改革。換句話說，他對於目前的「九七增修條款體制」，大體已經認為遊刃有餘，不需要大費周章去發動修憲的工程。因此，雖然他承認社會上有調整憲政體制的各種聲音，包括走向總統制、或是內閣制，不過，頂多只含混答應成立「憲法評估小組」，提出適當的限制改革方案。

## 伍、結語

自從李登輝總統開始實施憲政以來，大體有「總統主外交、閣揆管內政」的分工。民進黨執政時期，在內外分工的慣例下，儘管陳水扁總統在形式上不願跨越此種分野，以免遭到輿論、甚至於同志的撻伐<sup>79</sup>，特別是「總統有權無責、閣揆無權有責」、甚至於「超級大總統」的非難。不過，到頭來，即使是內政，大家還是要陳水扁總統負一切責任；當議題鬧得沸沸揚揚之際，即使行政院長黯然下台，最後，還是要總統概括承受。

馬英九總統認為先前八年之所以窒礙難行，是民進黨政府違反多數統治的原則，不願意交由擁有國會多數的政黨、或是聯盟組閣；言下之意，既然泛藍在國會掌有四分之三席次，當前行政與立法的多數黨一致，就沒有所謂的少數統治問題。這樣的詮釋，未必符合一般選民的理解，也就是總統是選假的。當年，陳水扁雖然在總統大選沒有獲得過半的選票，畢竟，在相對多數的選舉制度下，他還是取得選民的託付；如果大家認為這樣的制度不符大眾的期待，就應該立即發動修憲來調整，哪有選後才翻臉的道理？如果當年陳水扁總統交出組閣權，豈不表

---

<sup>78</sup> 在「憲政固國」方面，他主張：

要以廉能治理政府，兩年來，我們施行憲法，遵守憲法，雙首長制的運作十分良好，目前各界對於短期內是否要修憲並沒有形成任何的共識，大部分都認為不是當務之急。鑑於我們修憲門檻很高，社會成本很大，所以，若沒有社會共識，我們還是透過別的方法，包括修法、大法官解釋、建立憲政慣例這三個途徑來推動憲政改革，也就是推動一些具有社會共識又不需要修憲的改革。

<sup>79</sup> 譬如民進黨前主席林義雄。

示，國民黨選贏、選輸都要組閣？天下哪有這樣的遊戲規則？這正好突顯當下的憲政體制有疏漏的地方。

馬英九總統旋風上台，然而，不管天災、人禍、財經、還是外交課題，卻堅持退居第二線，甚至於被譏為「宅男」；然而，當總統對內政稍作關懷，又被馬上被質疑是否越權，進退失據、左右為難，這就牽涉到如何釐清總統與行政院長的權力關係，也就是制度面的問題。儘管馬英九在競選之際，承諾「實現權責相符的中央政府體制」，並沒有具體的內容。其實，他在五年前就說得相當清楚，即使再次修憲，「怎能保證會修得比現在更好？」更何況，萬一條文變動過多，「憲法已經原味盡失，豈不是給民進黨一個更好的藉口，說那為何不乾脆弄個新的憲法算了！」然而，如果憲政體制未能釐清，民主課責（accountability）從何而來？

## 參考文獻

- 張君勱。1984（1947）。《中華民國民主憲法十講》。台北：宇宙雜誌社。
- 張峻豪、徐正戎。2007。〈閣揆角色的受限或突破——政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉《台灣民主季刊》4卷，1期，頁51-108。
- 秦蕙媛、何孟奎。2005。〈馬：執政後推雙首長制〉《蘋果日報》10月25日（[http://www.nextmedia.com.tw/applenews/article/art\\_id/2153973/IssueID/20051025](http://www.nextmedia.com.tw/applenews/article/art_id/2153973/IssueID/20051025)）（2010/5/23）。
- 陳水扁。2009。《關不住的聲音》。台北：凱達格蘭基金會。
- 陳明通。2007。〈「中華民國第二共和憲法」草案——內閣制中央政府體制論述〉發表於台灣智庫、中華亞太菁英交流協會主辦「審議式民主——中華民國第二共和憲法草案研討會」。台北：台灣大學社科暨法律學院國際會議廳。3月18、25日。
- 荆知仁。1984。《中國立憲史》。台北：聯經。
- 周育仁。2002。《政治學新論》。台北：台北大學公共行政暨政策學系。
- 鄒景雯。2001。《李登輝執政告白實錄》。台北：印刻。
- 高永光、劉佩怡。2001。〈陳水扁政府決策模式之探討〉《國政研究報告》（內政（研）090-008）（<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-008.htm>）（2010/5/22）。
- 國家藍圖委員會。1999。《新世紀、新出路——陳水扁國家藍圖2：國家體制改造》。台北：陳水扁總統競選指揮中心。
- 顧忠華、金恆煒（編）。2004。《憲改大對決——九七修憲的教訓》。新店：桂冠。
- 蕭公權。1982（1948）。《憲政與民主》。台北：聯經。
- 許信良。1995。《挑戰李登輝》。汐止：新新聞。
- 許世楷。1998。〈國家安全會議體制與法國雙首長制〉收於《台灣憲政根本問題》頁73-86。台北：前衛。
- 夏珍。1998。《許信良的政治世界》。台北：天下遠見。
- 李心怡。2003。〈黨政同步跌跌撞撞、決策機制仍須檢討〉《新台灣週刊》356期，1月16日（[http://www.southnews.com.tw/polit/specil/polit\\_DDP/polit\\_DDP\\_02/polit\\_DPP020004.htm](http://www.southnews.com.tw/polit/specil/polit_DDP/polit_DDP_02/polit_DPP020004.htm)）（2010/5/22）。
- 李雪莉。2009。〈宣布參選主席後深度專訪馬英九、要當協調型領導人〉《天下雜誌》424期，6月（<http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=38054>）（2010/5/22）。
- 李佳霏。2010。〈總統府：建立府院黨綿密溝通網〉《Taiwan News Online》（[http://www.etaiwannews.com/etn/news\\_content.php?id=1157724&lang=eng\\_news&cate\\_img=257.jpg&cate\\_rss=news\\_PD&pg=10](http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=1157724&lang=eng_news&cate_img=257.jpg&cate_rss=news_PD&pg=10)）（2010/5/22）。
- 林濁水。2009。《歷史劇場——痛苦執政八年》。台北：鼎茂。
- 呂炳寬、徐正戎。2005。《半總統制的理論與實務》。中和：INK印刻。

- 馬英九。2010。〈總統偕同副總統舉行就職 2 週年記者會〉《總統府新聞稿》5 月 19 日 (<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=16412>) (2010/5/23)。
- 馬英九、蕭萬長。c. 2008。〈馬英九、蕭萬長的全方位政策白皮書——打造台灣百年建設的基礎：民主改革政策〉(馬英九、蕭萬長憲政改革政策) (<http://2008.ma19.net/policy4you/constitution>) (2010/5/22)。
- 施正鋒(編)。1995。《台灣憲政主義》。台北：前衛。
- 施明德。2009。《總指揮的告白——二〇〇六紅衫軍運動三週年紀念》。台北：施明德講座基金會。
- 上坂冬子(駱文森、楊明珠，譯)。2001。《虎口的總統——李登輝與曾文惠》。台北：先覺。
- 台灣團結聯盟。2006。《台灣憲法》。台北：台灣團結聯盟。
- 王可莉。2009。〈「內五人小組」成員，出掌行動內閣〉《新新聞》9 月 9 日(<http://times.hinet.net/times/magazine.do?magid=6426&newsid=2352866>) (2010/5/22)。
- 21 世紀憲改聯盟。2007。《台灣·制憲——來自草根的人民主張》。台北：21 世紀憲改聯盟。
- Blondel, Jean. 2002. "Party Government, Patronages, and Party Decline in Western Europe," in Richard Gunther, José Ramón-Montero, and Juan J. Linz, eds. *Political parties: Old Concepts and New Challenges*, pp. 223-56. Oxford: Oxford University Press.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165-87.
- Elgie, Robert. 2010. "Semi-Presidentialism, Cohabitations and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008." *Government and Opposition*, Vol. 45, No. 1, pp. 29-49.
- Elgie, Robert. 2009. "Duverger, Semi-Presidentialism and the Supposed French Archtype" *Western European Politics*, Vol. 32, No. 2, pp. 248-67.
- Elgie, Robert. 2004. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations." *Political Studies Review*, Vol. 2, No. 3, pp. 314-30.
- Elgie, Robert. 2003. *Political Institutions in Contemporary France*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 1999. "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie, ed. *Semi-Presidentialism in Europe*, pp. 1-21. Oxford: Oxford University Press.
- Matsuzato, Kimitata. 2006. "Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia." *Demokratizatsiya*, Vol. 14, No. 3, pp. 317-46.
- Protsyk, Oleh. 2005. "Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe." *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No.

- 2, pp. 135-60.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes." *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 2, pp. 253-72.
- Shugart, Matthew Søberg. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics*, Vo. 3, No. 3, pp. 323-51.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press.
- Wu, Yu-Shan. 2003. "Triangular Interactions under Semi-Presidentialism: A Typological Exposition." Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracy, October 24-25. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.